2) **Les dispositions supplémentaires ou plus rigoureuses nécessaires, au sens de l'article 11 de la directive 69/466/CEE du Conseil du 8 décembre 1969, pour la lutte et la prévention contre le pou de San-José, permettent aux États membres d'effectuer des contrôles phytosanitaires sur les produits importés si des mesures efficaces sont prises pour prévenir la mise en circulation de produits nationaux contaminés, et s'il y a des raisons de croire, notamment sur la base de l'expérience acquise, qu'un risque de propagation de l'organisme nuisible existe en l'absence de contrôles à l'importation.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 8 juillet 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 27 MAI 1975 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Quiconque veut importer en république fédérale d'Allemagne des plantes ou des produits végétaux qui sont ou peuvent être porteurs de certains organismes nuisibles, doit les présenter à la frontière au contrôle phytosanitaire officiel. C'est ce qui ressort du décret allemand du 23 août 1957 sur les mesures tendant à prévenir l'introduction d'organismes pathogènes ou nuisibles dangereux des plantes de culture, dénommé décret sur le contrôle phytosanitaire (« Pflanzenbeschauverordnung »), dans sa version du 11 mai 1970. Cette obligation vaut également en cas d'importation de pommes et vise, entre autres, à éviter l'introduction du pou de San-José, un organisme nuisible particulièrement dangereux et tenace, dont les conditions d'existence sont réunies dans l'ensemble de la Communauté et qui s'est déjà propagé en Italie, en France et dans le Sud de l'Allemagne.

La présente affaire porte sur le point de savoir si certaines dispositions du droit communautaire affectent la légalité de

1 — Traduit de l'allemand.

cette obligation, du moins dans la mesure où il s'agit d'importations en provenance d'autres États membres. La firme Rewe, partie requérante dans la procédure au principal qui est à l'origine du présent renvoi, estime que tel est le cas.

En octobre 1973, l'entreprise Rewe a voulu importer des pommes de France en république fédérale d'Allemagne. Pour le lot litigieux, elle était en mesure de présenter le certificat officiel français de conformité phytosanitaire exigé par l'article 7 de la « Pflanzenbeschauverordnung », mais lorsqu'elle a refusé de présenter la marchandise au contrôle phytosanitaire, l'autorisation d'importer lui a été refusée par décision du 29 octobre 1973. C'est la légalité de cette décision que la firme Rewe a contestée au cours de la procédure qu'elle a alors engagée. Le fait qu'elle a néanmoins présenté ensuite l'envoi au service de contrôle phytosanitaire, afin de pouvoir réaliser l'importation, ne doit pas retenir davantage notre attention.

Pour motiver son point de vue selon lequel le contrôle phytosanitaire obligatoire est illégal, la firme Rewe invoque l'interdiction de toute mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, énoncée dans le traité (article 30) et à l'article 22 du règlement n° 1035/72 du Conseil du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (Journal officiel 1972, n° L 118, p. 1). Elle estime que le contrôle phytosanitaire prescrit par le droit allemand constitue une entrave à l'importation au sens des dispositions précitées et de la jurisprudence en la matière. Elle ne considère pas non plus ce contrôle comme justifié au titre de l'article 36 du traité, c'est-à-dire de la disposition qui prévoit que les articles 30 à 34 ne font pas obstacle aux restrictions à l'importation justifiées par des raisons de préservation des végétaux. Elle soutient que ce genre de contrôle n'est pas nécessaire en l'espèce, entre autres, parce que les organismes pathogènes visés apparaissent tant en France qu'en Allemagne et parce qu'en outre ce contrôle constituerait une discrimination arbitraire au sens de l'article 36, 2e phrase, puisque les pommes indigènes ne sont pas, pour leur part, soumises à un contrôle particulier organisé par la loi en vue de détecter certaines maladies des végétaux.

Compte tenu de ces motifs, la juridiction saisie du recours formé par Rewe a, par ordonnance du 24 octobre 1974, décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour, pour qu'elle rende une décision préjudicielle en application de l'article 177 du traité CEE, les trois questions suivantes :

1. L'obligation de faire inspecter des produits végétaux (en l'espèce des pommes) lors de l'importation et aux frais de l'importateur en vue d'établir s'ils sont porteurs de certains organismes nuisibles rentre-t-elle dans les notions de « restriction quantitative à l'importation » et de « mesure d'effet équivalent » dont il est question à l'article 30 du traité CEE, lorsque le refus de laisser procéder au contrôle phytosanitaire entraîne l'interdiction d'importer ces produits ?

2. Faut-il comprendre l'article 36, 1re phrase, du traité CEE en ce sens que les contrôles phytosanitaires opérés à la frontière en vue d'éviter l'introduction du pou de San-José et imposés en application du droit interne sont encore « justifiés », au sens de cette disposition, après l'adoption de la directive du Conseil du 8 décembre 1969, concernant la lutte contre le pou de San-José (69/466/CEE ; Journal officiel des Communautés européennes du 24 décembre 1969, n° L 323, p. 5) ?

3. Le contrôle phytosanitaire des pommes de provenance étrangère, qui est opéré sans exception au moment de l'importation de ces fruits, constitue-t-il une « discrimination arbitraire » au sens de l'article 36, 2e phrase, du traité CEE, dès lors qu'il n'existe pas d'obligation de contrôle analogue pour les pommes produites en répu-

blique fédérale d'Allemagne, en cas d'expédition de ces fruits à des destinataires établis à l'intérieur du pays ?

Notre point de vue sur ces questions est le suivant.

1. Sur la première question

La première question se réfère entre autres à la notion de « restriction quantitative à l'importation ». Toutefois, comme dans le traité CEE cette expression est synonyme de « contingent » — ainsi que la Commission l'a montré — et comme dans la présente espèce il ne s'agit manifestement pas d'une restriction quantitative directe à l'importation, il n'est pas nécessaire que nous nous étendions davantage sur le contenu de cette notion, le problème devant être examiné exclusivement sous l'angle de la notion de « mesure d'effet équivalent ».

Compte tenu des développements qui ont été consacrés à ce premier point au cours de la procédure, son examen ne nous paraît pas présenter de difficultés particulières.

L'arrêt rendu dans l'affaire 8-74 (arrêt du 11 juillet 1974, Procureur du Roi contre Benoît et Gustave Dassonville, Recueil 1974, p. 837), aux termes duquel « toute réglementation commerciale des États membres susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives », revêt à cet égard une importance primordiale. L'arrêt rendu dans l'affaire 190-73 (arrêt du 30 octobre 1974, Officier van Justitie contre J. W. J. van Haaster, Recueil 1974, p. 1123) utilise d'ailleurs déjà des termes analogues. Cette définition est de toute évidence extrêmement sévère et d'une large portée, puisqu'elle ne se réfère pas aux effets concrets des mesures en cause. De plus, selon un autre arrêt, l'*ampleur* des effets entraînés par une réglementation de cette nature n'est pas déterminante non plus. Cela peut être déduit des constatations énoncées dans les affaires 51 à 54-71 (arrêt du 15 décembre 1971, International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor groenten en fruit, Recueil 1971, p. 1107), selon lesquelles le maintien en vigueur, même purement formel, dans les échanges intracommunautaires, d'un système « toute licence accordée » constitue une mesure d'effet équivalent. En outre, il faut tenir compte à ce propos des arrêts qui ont expressément souligné que le traité a posé la règle fondamentale de l'élimination de *tous* les obstacles à la libre circulation des marchandises entre les États membres (cf. par exemple affaire 29-72, arrêt du 14 décembre 1972, SpA Marimex contre administration italienne des finances, Recueil 1972, p. 1318, et affaire 190-73, arrêt du 30 octobre 1973, Officier van Justitie contre J. W. J. van Haaster, Recueil 1974, p. 1123). Nous pouvons donc affirmer que la notion de « mesure d'effet équivalent » s'applique aussi en principe à une réglementation qui soumet chaque lot de plantes ou de produits végétaux importés — y compris l'emballage et l'unité de chargement du moyen de transport — à un contrôle phytosanitaire obligatoire, et cela, même lorsque l'importation de la marchandise n'est pas refusée. Il ne fait en effet aucun doute qu'une telle réglementation, notamment parce qu'elle oblige à franchir la frontière à des points de passage bien déterminés, entraîne un certain retard et occasionne aussi des frais, lors de la présentation des produits au service de contrôle phytosanitaire, que le transporteur facture.

A notre avis, cette constatation nous dispense d'examiner en outre, dans le cadre de cette première question, la directive de la Commission n° 70/50 du 22 décembre 1969, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation (Journal officiel 1970, n° L 13) et les définitions qu'elle contient. La Cour s'est déjà référée à ces dernières dans d'autres affaires (par exemple, dans l'affaire 155-73, arrêt du 30 avril 1974, Guiseppe

Sacchi, Recueil 1974, p. 409). L'importance que revêt cette directive dans le cadre de la présente espèce peut en tout cas rester provisoirement en suspens, puisque certains critères déterminants qu'elle fixe — égalité de traitement des produits indigènes et des produits importés, proportionnalité de la réglementation au but visé — devront de toute manière être analysés lors de l'examen de l'article 36 du traité, c'est-à-dire en rapport avec les 2e et 3e questions.

La conclusion à laquelle nous avons abouti démontre en outre la caractère indéfendable du point de vue restrictif du gouvernement fédéral, selon lequel l'élément déterminant est la *sensibilité* de l'entrave apportée aux échanges, et il ne saurait être question d'une réglementation qui rend les importations plus difficiles, lorsque — comme dans la présente espèce — ses effets ne sont que tout à fait mineurs.

A ce sujet, il faut certes lui concéder — la Commission l'admet d'ailleurs, elle aussi — que les interventions à la frontière qui n'ont aucune incidence sur les importations, comme les contrôles de police ordinaires ou les relevés statistiques, ne sauraient évidemment pas être considérées comme des mesures d'effet équivalent. Pour soutenir ce point de vue, il n'est toutefois pas nécessaire, d'une part d'avoir recours à une notion aussi difficilement définissable et, partant, dangereuse que celle de la « sensibilité ». Celle-ci a été développée dans la jurisprudence relative au droit de la concurrence, c'est-à-dire en rapport avec des opérations qui relèvent essentiellement du droit privé. En ce qui concerne l'élimination des obstacles de droit public aux échanges de marchandises, qui s'inscrit dans le cadre d'autres objectifs du traité, la jurisprudence a au contraire déjà précisé très tôt — par exemple en rapport avec certaines taxes d'effet équivalant à des droits de douane ou au sujet du maintien en vigueur formel d'un système de licence — que cette matière est régie par des principes stricts et qu'il n'y a donc pas de place pour un seuil de tolérance comme celui que le gouvernement fédéral préconise. D'autre part, il n'est certes pas non plus douteux que, même lorsque des opérations comme le contrôle phytosanitaire à la frontière sont effectuées pendant les heures normales d'ouverture de celle-ci et seulement sous la forme de sondages, lorsque par conséquent il n'est pas exclu qu'elles puissent être exécutées avec diligence à des endroits disséminés, désignés à cette fin, elles peuvent difficilement être classées dans la catégorie des entraves à l'importation absolument insignifiantes.

Il n'est donc pas possible de les justifier en alléguant que l'insignifiance de leurs effets rend l'article 30 du traité CEE tout à fait inapplicable. Leur justification peut tout au plus résulter — dans la mesure où il est fait abstraction de la directive de la Commission n° 70/50 précitée — de l'article 36 du traité CEE, auquel se rapportent les autres questions posées par la juridiction de renvoi.

2. Sur la deuxième question

La deuxième question met l'accent sur le problème de savoir si les contrôles phytosanitaires opérés à la frontière en vue d'éviter l'introduction du pou de San-José sont encore justifiés au sens de l'article 36, 1re phrase, du traité CEE, après l'adoption de la directive du Conseil du 8 décembre 1969, concernant la lutte contre le pou de San-José (Journal officiel 1969, n° L 323). Les développements qui ont été consacrés à cette question au cours de la procédure ont toutefois montré que son examen doit être étendu et porter également sur d'autres aspects, et spécialement — comme les termes de l'article 36 incitent à le faire — sur le problème de savoir si ce genre de contrôle est justifié en principe.

Pour aborder cet examen plus vaste du problème, les informations qui nous ont été données au cours de la procédure au sujet du parasite en cause présentent incontestablement un grand intérêt. Ce déprédateur semble extrêmement dange-

reux ; dès le moment où il s'est fixé à un endroit déterminé, sa destruction complète paraît pratiquement impossible. Les conditions climatiques de sa propagation existent dans l'ensemble de la Communauté et il s'est déjà manifesté — à des degrés divers — en Italie, en France et dans une région limitée du Sud de l'Allemagne. Sa nocivité a d'ailleurs déterminé l'Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection de plantes, une organisation régionale constituée dans le cadre de la FAO, à fixer pour lui une tolérance zéro. Cette situation explique la préoccupation particulière du gouvernement fédéral, qui craint notamment pour la sécurité de grandes pépinières situées dans le nord de l'Allemagne et dont l'importance économique est considérable.

Néanmoins, la Commission a eu raison de relever que le danger que ce parasite représente abstraitement ou d'une manière générale ne suffit pas pour que l'article 36 trouve application. Comme la Cour de justice l'a déclaré à diverses reprises (par exemple, dans les affaires 13-68, Société Salgoil contre ministère du commerce extérieur de la République italienne, arrêt du 19 décembre 1968, Recueil 1968, p. 661, et 29-72, SpA Marimex contre administration italienne des finances, arrêt du 14 décembre 1972, Recueil 1972, p. 1318), l'article 36 est une disposition dérogatoire, qui appelle par conséquent une interprétation stricte, aussi en ce qui concerne la notion de mesures « justifiées ».

Il s'ensuit que des mesures phytosanitaires ne sauraient être justifiées que si, à défaut de telles mesures, la protection de la santé dans l'État membre intéressé était mise en péril. En d'autres termes, il doit exister un risque sérieux que les produits soumis au contrôle soient contaminés.

Dans les conditions actuelles de la préservation des végétaux dans la Communauté, cette possibilité ne peut pas être exclue a priori en ce qui concerne les organismes nuisibles dont il est question dans la présente espèce, car les législations des divers États membres en matière de lutte et de protection contre les maladies des végétaux et les organismes nuisibles présentent encore des différences assez importantes. La justification des mesures en cause exige cependant une concrétisation supplémentaire, ainsi qu'une différenciation, qu'aucun élément péremptoire n'empêche en pratique d'effectuer. Cela signifie qu'un État membre qui prend des mesures de protection contre l'introduction d'organismes nuisibles doit établir l'existence de ces derniers, compte tenu de la zone de provenance, des mesures de lutte qui y sont appliquées, c'est-à-dire du risque potentiel d'infection, ainsi que, le cas échéant, des particularités saisonnières, qui peuvent avoir une influence sur la gravité de la menace. Si cet examen révèle que les importations en provenance de certains pays, réalisées au cours de certaines périodes, ne présentent pratiquement aucun risque pour les végétaux indigènes, l'exécution régulière et systématique de contrôles phytosanitaires à la frontière pourra difficilement être justifiée d'une manière générale.

A ce propos, il est également intéressant de rechercher — c'est surtout la requérante au principal qui a souligné cet élément — si, à l'instar de la situation en république fédérale d'Allemagne, l'importation est subordonnée à la présentation d'un certificat officiel de conformité phytosanitaire dans lequel le pays d'exportation certifie que le produit n'est pas contaminé et que les prescriptions édictées par le pays d'importation ont été respectées, elles aussi. Cette circonstance permet aussi de supposer qu'il n'existe pas de danger réel. Toutefois, comme la reconnaissance mutuelle de ce genre de certificat au sein de la Communauté n'est pas encore obligatoire, les contrôles supplémentaires à la frontière ne pourront pas être considérés comme illégaux lorsqu'un nombre suffisant d'indices portent à croire que ces certificats ne sont pas toujours dignes de confiance, lorsque, au terme d'une période assez longue, il s'avère, par exemple, que dans

toute une série de cas et malgré l'attestation officielle, la marchandise importée n'était pas exempte d'organismes pathogènes.

Au cours de la procédure a aussi été soulevé le problème de savoir s'il faut également attacher de l'importance au fait qu'en vertu du règlement n° 1035/72 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, le produit importé est de toute manière soumis à la frontière à un contrôle de sa qualité et de sa catégorie commerciale. La pertinence de cette observation ne saurait être déniée purement et simplement, car il est concevable, puisque les fruits porteurs d'organismes pathogènes sont de moindre qualité, que ce contrôle permet aussi d'écarter le risque d'introduction d'organismes nuisibles. Finalement, cette considération permet difficilement, nous semble-t-il, de soutenir que les contrôles phytosanitaires additionnels sont superflus : les deux genres de contrôle sont en réalité effectués par des services et sous des angles différents, en ce sens que le contrôle de qualité n'offre pas le même degré de garantie de l'absence de contamination qu'un contrôle spécifique et approfondi.

Cela dit, il nous reste encore à examiner — et nous en arrivons ainsi au nœud du problème soulevé par la deuxième question — si, même après l'adoption de la directive du Conseil concernant la lutte contre le pou de San-José, les contrôles phytosanitaires opérés à la frontière en application du droit interne peuvent encore être justifiés au sens de l'article 36. Comme vous le savez, la requérante dans la procédure au principal le conteste avec vigueur. Elle estime que la directive précitée du Conseil a réglé ce problème d'une manière uniforme, pour l'ensemble de la Communauté, et exhaustive. Elle fait valoir que cette directive a posé le principe de la lutte contre le parasite, abstraction faite des frontières nationales, et qu'un contrôle des échanges de plantes hôtes et de parties de plantes ne peut être effectué qu'à la limite des zones contaminées et des zones de sécurité. En outre, l'économie de la directive montrerait clairement que le danger inhérent aux fruits de végétaux est considéré comme moins grand, puisque même le transfert de fruits en provenance d'une zone contaminée n'est pas soumis à un contrôle obligatoire. Elle en déduit que les contrôles supplémentaires effectués aux frontières nationales doivent être considérés comme contraires aux buts de la directive, parce qu'ils reviennent à introduire des principes supplémentaires et que, selon les critères définis par cette directive, ils ne peuvent pas non plus être considérés comme nécessaires.

A l'instar du gouvernement fédéral et de la Commission, nous estimons que ce point de vue est erroné.

A l'appui de la thèse selon laquelle la directive du Conseil ne fait pas obstacle à l'exécution de contrôles nationaux à la frontière, il faut en effet relever tout d'abord que cette directive ne prévoit que des mesures minimales de lutte et de protection contre la propagation du pou de San-José. Comme son article 11 le montre, elle permet expressément d'arrêter des mesures supplémentaires et plus rigoureuses, même pour prévenir la propagation du parasite, si ces mesures sont jugées nécessaires. La directive n'institue donc pas un système de mesures uniformes de lutte contre le parasite ; elle laisse subsister des risques de contamination différents et il n'est donc pas possible de soutenir, pour ce seul motif, que les contrôles à la frontière sont en principe compatibles avec ses dispositions. Un autre élément important est le fait que la directive ne vise manifestement que l'adoption de mesures internes. Elle ne traite pas du problème des contrôles à la frontière, comme le montre à lui seul son quatrième considérant, qui est rédigé dans les termes suivants :

« Considérant que les mesures de protection contre l'introduction d'organismes nuisibles dans chaque État membre n'aurait qu'une portée limitée si ces organismes n'étaient pas combattus simultanément et méthodiquement dans l'ensem-

ble de la Communauté et si leur propagation n'était pas évitée ».

L'exactitude de ce point de vue est d'ailleurs corroborée par le fait que dès 1965 la Commission a élaboré une proposition de directive du Conseil concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux. Un document daté du mois de janvier 1973 montre clairement que, dans l'état actuel des discussions à propos de ce texte, l'adoption de mesures de protection contre l'introduction d'organismes nuisibles dans les États membres est en principe encore jugée nécessaire. La suppression des contrôles à la frontière dans l'État destinataire n'est envisagée que par étapes, lorsque le fonctionnement de la surveillance assurée dans l'État expéditeur inspirera confiance, et même dans l'état définitif de la réglementation, des contrôles à la frontière pourront encore être effectués pour certains motifs.

Cela nous permet incontestablement d'affirmer — et nous terminerons par là l'examen de la deuxième question — que la justification des contrôles phytosanitaires à la frontière ne saurait être contestée en invoquant la directive du Conseil du 8 décembre 1969 et le délai de conversion qu'elle prévoit.

3. Sur la troisième question

La troisième question, enfin, se rapporte à la réserve contenue à l'article 36 du traité CEE, qui prévoit que les restrictions à l'importation visées par cette disposition ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire. Il s'agit donc d'examiner si le contrôle phytosanitaire des pommes de provenance étrangère, qui est opéré sans exception au moment de leur importation, constitue une discrimination arbitraire au sens de l'article 36, dès lors qu'il n'existe pas d'obligation de contrôle analogue pour les pommes produites en république fédérale d'Allemagne, lorsqu'elles sont expédiées à des destinataires établis à l'intérieur de ce pays.

A cet égard, le gouvernement fédéral a fait valoir tout d'abord que, selon le décret allemand concernant la lutte contre le pou de San-José du 20 avril 1972, qui a été pris pour l'exécution de la directive du Conseil du 8 décembre 1969, la production indigène est traitée d'une manière *comparable*, la mise en circulation des pommes supportant au total une charge analogue. Il a précisé qu'en raison de l'obligation de notification qui pèse sur les possesseurs de plantes, le contrôle effectué par le service de protection des végétaux porte sur les plantes d'origine et que les mesures de lutte nécessaires sont prises le cas échéant sur la plante même. A son avis, un examen raisonnable de l'ensemble du problème ne permet donc pas de parler d'un traitement différent des produits importés, ni non plus, par voie de conséquence, d'une discrimination.

A cela, il a été répondu à bon droit, nous semble-t-il, que pour déterminer s'il y a effectivement discrimination, il n'est pas permis de procéder à une pareille appréciation forfaitaire des termes de la comparaison, qui rendrait le contrôle difficile et pourrait donner lieu à des violations du principe interdisant toute discrimination. On a fait valoir au contraire la nécessité de se référer exclusivement au sort des produits respectivement en cause et de vérifier si, dans cette mesure, ils supportent une charge équivalente. Cela ressort clairement de la jurisprudence établie à propos des articles 12 et 95 (voir spécialement les affaires 2 et 3-62, arrêt du 14 décembre 1962, Commission de la CEE contre grand-duché de Luxembourg et royaume de Belgique, Recueil 1962, p. 813, mais également l'affaire 29-72, arrêt du 14 décembre 1972, SpA Marimex contre administration italienne des finances, Recueil 1972, p. 1309). Une règle différente peut difficilement valoir en ce qui concerne l'application de l'article 36.

C'est donc incontestablement à juste titre que la juridiction de renvoi a relevé que les pommes indigènes ne sont pas assujetties, au stade de leur commerciali-

sation, à une surveillance correspondant aux contrôles à la frontière. Comme les possesseurs de *fruits* indigènes ne sont pas non plus soumis à une obligation de notification et de lutte, il existe donc indubitablement une inégalité de traitement et le seul problème qui peut dès lors se poser est celui de savoir si, malgré cela, il ne saurait être question d'une discrimination.

Un examen du problème entendu en ce sens montre immédiatement que l'hypothèse d'une discrimination ne peut pas seulement être écartée — comme la requérante le soutient — lorsque le contrôle effectué à la frontière fait partie d'une réglementation nationale de contrôle de la protection des végétaux qui présente un caractère général et qui frappe systématiquement, selon les mêmes critères, tous les produits, c'est-à-dire lorsqu'il est fait application de critères qui ont été élaborés dans le cadre de la jurisprudence relative à certains problèmes fiscaux (cf. par exemple affaire 29-72, Recueil 1972, p. 1309). Ce point de vue serait indubitablement trop étroit, comme le montre notamment le cas où seules les importations, à l'exclusion des produits indigènes, créent un risque de dommages, et cela pour le simple motif, par exemple, qu'il n'existe aucun cas de contamination sur le territoire national. Le critère déterminant ne saurait donc être que celui de savoir — ainsi que la Commission l'a déclaré en se référant à certains termes de l'article 2, r), de sa directive du 22 décembre 1969 — si la différence de traitement est justifiée par des motifs raisonnables.

Sous cet angle, les considérations développées aussi par le gouvernement fédéral ont assurément de l'importance. Il a fait valoir qu'à l'intérieur du pays, le parasite est combattu efficacement, dans la petite zone contaminée, sur la plante même, et que ces mesures rendent des contrôles supplémentaires au stade de la commercialisation tout à fait superfétatoires, bien que l'article 19 de la loi allemande sur la protection des végétaux (« Pflanzenschutzgesetz ») permettre en principe d'effectuer de tels contrôles lorsque d'autres mesures s'avèrent insuffisantes. Et d'ajouter que puisqu'il n'est pas possible de prendre des mesures comparables pour protéger les végétaux allemands, à savoir des mesures de lutte sur la plante même, lorsqu'il s'agit de produits importés, il ne reste pas d'autre solution dans ce dernier cas que de contrôler les fruits importés. Il estime que s'il fallait réserver aux produits indigènes et aux produits importés un traitement en tout point identique, cela reviendrait finalement à devoir, à l'intérieur du pays, remplacer les mesures de lutte efficaces sur la plante même par des contrôles moins efficaces au stade de la commercialisation, ce que personne ne pourrait estimer opportun.

Il nous semble que la pertinence de cette observation ne fait aucun doute. A l'instar de la Commission, nous pensons cependant qu'elle ne suffit pas en tant que telle. Elle doit au contraire être précisée dans le sens proposé par la Commission. Le contrôle obligatoire à l'importation, non assorti d'un contrôle interne au stade de la commercialisation, ne saurait en effet se justifier que s'il existe aussi une différence concrète en ce qui concerne l'importance du risque. L'élément déterminant est donc de savoir comment se présente à l'importation le risque de contamination et d'introduction du parasite. Si une évaluation raisonnable de ce risque par l'État membre intéressé, qui dispose évidemment en cette matière, parce qu'il s'agit d'un problème difficile, d'une marge d'appréciation considérable et qui doit à cet égard tenir compte de la fréquence de la contamination, ainsi que de l'efficacité des mesures de lutte appliquées dans la zone de provenance des produits importés, révèle que ces derniers créent un risque plus grand, un contrôle phytosanitaire à la frontière peut être justifié, mais seulement dans ce cas-là.

Les éléments exposés au cours de la procédure portent à croire qu'en ce qui concerne les importations de pommes en provenance de France, cette justification

ne fait actuellement pas défaut. Une telle constatation ne peut toutefois pas être faite, en fin de compte, dans le cadre de la présente procédure, c'est-à-dire à l'occasion d'une décision à titre préjudiciel en application de l'article 177. Cette appréciation relève exclusivement de la juridiction saisie du litige au principal, qui devra éventuellement procéder sur ce point aux investigations nécessaires.

4. Compte tenu de tout ce qui précède, nous vous proposons de donner aux questions posées par le « Verwaltungsgericht » de Cologne les réponses suivantes :

a) L'obligation de faire inspecter des produits végétaux lors de leur importation en provenance d'autres États membres, en vue d'établir s'ils sont porteurs de certains organismes nuisibles, de sorte que le refus de laisser procéder à ce contrôle entraîne l'interdiction d'importer la marchandise, est susceptible, lorsqu'aucun contrôle correspondant n'est effectué au stade de la commercialisation interne, de rendre les importations plus difficiles et plus chères et doit dès lors être considéré, en dehors des exceptions prévues par le droit communautaire, comme une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité CEE.

b) Ces contrôles peuvent être justifiés au sens de l'article 36 du traité CEE, lorsqu'il existe un risque sérieux d'introduction de parasites, lorsque l'absence de cette mesure de protection permet par conséquent de craindre que l'état de santé sur le plan interne ne soit mis en danger — étant entendu qu'il faut tenir compte à cet égard de la zone de provenance de la marchandise, de l'efficacité des mesures de lutte qui y sont appliquées, de la confiance qui peut être accordée aux certificats de conformité phytosanitaire établis par le pays d'origine, ainsi que, le cas échéant, des variations saisonnières du risque. Ils peuvent être justifiés, même après la date à laquelle les États membres ont été tenus de respecter les dispositions minimales prévues dans la directive du Conseil du 8 décembre 1969, concernant la lutte contre le pou de San-José.

c) Le contrôle phytosanitaire des pommes de provenance étrangère, qui est opéré sans exception lors de l'importation de ces fruits en provenance d'un État membre, ne constitue pas un moyen de discrimination arbitraire au sens de l'article 36 du seul fait que les pommes produites dans le pays importateur ne sont pas soumises, en cas d'expédition, à un contrôle obligatoire analogue. La différenciation est licite, lorsque la préservation des végétaux dans une éventuelle zone de contamination du territoire national est assurée avec une efficacité suffisante et lorsqu'une appréciation raisonnable, effectuée en tenant compte des facteurs énumérés sous b), permet de supposer que le risque de contamination et d'introduction de parasites que présentent les produits importés est plus grand.